Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Vaststelling Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Fabienne Wind
Kenmerk	10180456
Vergaderdatum Raad	12 september 2022
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022 vast te stellen, met de volgende wijzigingen:

    a. In de tekst bij het verblijfsontzeggingsartikel de verwijzing naar het eerste, tweede en negende lid van artikel 3:17 te schrappen (artikel 2:3 APV).

    b. De termijn voor het doen van een kennisgeving aan de burgemeester in verband met het houden van een manifestatie te wijzigen van 24 naar 48 uur en de maandag toe te voegen aan de uitzondering voor de zaterdag, zondag en feestdagen (artikel 2:6 APV).

    c. De verwijzing naar Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 te actualiseren en te vervangen door Verordening horeca gemeente Utrecht (artikelen 2:9, 2:28, 2:46, 3:5 APV).

    d. In de tekst bij het artikel speelgelegenheden een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:21 APV).

    e. De verwijzing naar de Drank- en Alcoholwet te actualiseren en te vervangen door Alcoholwet (artikelen 2:28, 2:47 APV).

    f. In de tekst bij het ondermijningsartikel een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:47 APV).

    g. De registratieplicht voor raamsekswerkers (artikel 3:16) en de verwijzingen naar die registratieplicht (artikelen 3:10, 3:11 en 3:15) uit de APV te schrappen.

    h. De verwijzing naar Plantenziektewet te actualiseren en te vervangen door Plantgezondheidswet (artikel 4:12 APV).

    i. Artikel 2:44 toe te voegen aan het experimentartikel om op termijn een verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (lokaal vuurwerkverbod) mogelijk te maken (artikel 1:9 APV).

    j. Serpentine toe te voegen aan het verbod op het gebruiken en verspreiden van confetti in de open lucht (artikel 4:5c APV).

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester

Samenvatting
De beslispunten betreffen inhoudelijke en redactionele wijzigingen.

Inhoudelijk
Er worden drie artikelen inhoudelijk gewijzigd:
- Kennisgevingstermijn manifestaties gaat van 24 naar 48 uur waarbij rekening wordt gehouden met de maandag (punt 1b).
- Aan het experimentartikel wordt artikel 2:44 toegevoegd om het mogelijk te maken op termijn te komen tot een lokaal vuurwerkverbod (punt 1i).
- Het toevoegen van serpentine aan het verbod op het gebruiken en verspreiden van confetti in de open lucht (punt 1j).

Er wordt een artikel geschrapt:
- De registratieplicht voor raamsekswerkers wordt geschrapt in verband met de uitspraak van de Raad van State (punt 1g).

Redactioneel
- In een aantal artikelen worden foutieve verwijzingen gecorrigeerd, (punt 1a, 1d en 1f).
- Een aantal verwijzingen worden geactualiseerd door naar geldende wet- en regelgeving te verwijzen, (punt 1c, 1e en 1h).

Context
Aanleiding
De Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 moet op onderdelen geactualiseerd en gewijzigd worden in verband met ontwikkelingen en regulier onderhoud. Bij deze aanpassing is rekening gehouden met:
- de model APV van de VNG
- de 100 ideeën voor de regelgeving
- de gewijzigde regelgeving en ontwikkelingen
- de lokale situatie en praktijk.

Beoogd effect
Het doel van deze partiële herziening is om weer een actuele APV te hebben:
- die aansluit bij de model APV van de VNG en de 100 ideeën voor de regelgeving;
- die in lijn is met wetgeving en rechtspraak (schrappen registratieplicht raamsekswerkers);
- die aansluit bij de groei van het aantal manifestaties (kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur voor manifestaties waarbij rekening gehouden wordt met de maandag);
- die het mogelijk maakt om na een experimentele fase te komen tot een lokaal vuurwerkverbod;
- die aansluit bij de lokale behoefte (verbod op serpentine);
- waarbij geen verwarring kan ontstaan door een verouderde citeertitel te gebruiken (alcoholwet);
- waarin wordt verwezen naar geldende regelgeving (plantgezondheidswet en verordening horeca gemeente Utrecht) met juiste verwijzingen (verblijfsontzegging-, speelgelegenheden en ondermijningsartikel).

Juridische context
Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet is de raad bevoegd om verordeningen vast te stellen, waaronder ook het wijzigen van verordeningen valt. De raad kan op basis van artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet en de artikelen 3 en 4 van de Wet openbare manifestaties de wijziging met betrekking tot de kennisgevingstermijn van manifestaties vaststellen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Onderstaand overzicht van eerdere besluitvorming of informatievoorziening aan de gemeenteraad is gerangschikt per onderwerp in volgorde van het voorstel.

Kennisgevingstermijn manifestaties wijzigen van 24 naar 48 uur (punt 1b)
20-05-2021: Raadsbesluit Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2021 (agendapunt 15).

20-05-2021 / 2021 A37: Amendement Kennisgevingstermijn demonstreren blijft 24 uur: verworpen
20-05-2021: Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 83) Wijziging van de Algemene plaatselijke verordening (met antwoord).

Schrappen registratieplicht raamsekswerkers (punt 1g)
08-06-2021: Raadsbrief Voorlopige vergunning het nieuwe Zandpad.
06-01-2021: Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 3) over Geen registratie, geen zandpad (met antwoord)
24-12-2020: Memo Uitspraak Raad van State inzake Registratie sekswerkers.
08-10-2019: Raadsbrief Uitspraak Rechtbank inzake Registratie sekswerkers.
10-10-2019: Raadsvoorstel Het Nieuwe Zandpad: een vernieuwde aanpak (agendapunt 9).

Verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (punt 1i)
18-01-2022: Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2021-2022.
04-01-2022: Schriftelijke vragen (SV 2022 nr. 2) Jaarwisseling 2021-2022 (met antwoord).
01-01-2022: Raadsbrief Eerste terugblik jaarwisseling 2021-2022.
28-09-2021: Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 237) Raadsbrief vuurwerkvrije jaarwisseling (met antwoord).
22-09-2021: Raadsbrief Jaarwisseling traditie in transitie.
10-06-2021: Raadsbrief belevingsonderzoek vuurwerkloze jaarwisseling.
28-01-2021: Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2020-2021.
06-01-2021: Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 4) Jaarwisseling 2020-2021 (met antwoord).
01-01-2021: Raadsbrief Eerste terugblik jaarwisseling 2020-2021.
21-12-2020: Raadsbrief Inzet voor jongeren rond jaarwisseling 2020.
17-12-2020 / 2020 M450: Motie Belevingsonderzoek naar een vuurwerkloze jaarwisseling.
08-12-2020: Raadsbrief Cameratoezicht jaarwisseling 2020-2021.
12-11-2020: Raadsbrief Vooruitblik jaarwisseling 2020-2021.
12-11-2020: Commissie M&S Initiatiefvoorstel verbod afsteken consumentenvuurwerk (agendapunt 9).
10-04-2020: Raadsbrief Reactie van college op initiatiefvoorstel vuurwerkverbod.
22-01-2020: Schriftelijke vragen (SV 2020 nr. 001) over Jaarwisseling 2019-2020 (met antwoord).
22-01-2020: Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2019-2020.
26-09-2019: Raadsbrief Motie Centrale Vuurwerkshow.
12-09-2019: Raadsbrief Vooruitblik Jaarwisseling 2019-2020.
18-07-2019 / 2019 A47: Amendement Maak in de APV ook parken vuurwerkvrij: aangenomen.
18-07-2019: Raadsbesluit Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2019 (agendapunt 18).
24-01-2019: Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2018-2019.
04-12-2018: Raadsbrief Vuurwerkvrije zones: ontwerp bebording en aanpassing digitale plattegrond.
08-11-2018 / 2018 M:198: Motie Actief werken aan centrale vuurwerkshow: aangenomen
01-11-2018 / 2018 M:191: Motie De APV overtuigt niet iedereen, doe een beroep op fatsoen: aangenomen.
01-11-2018 / 2018 A44: Amendement Maak ook parken vuurwerkvrij: verworpen.
01-11-2018: Raadsbesluit Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, Vuurwerkvrije zones (agendapunt 14).

Verbod gebruik confetti en serpentine (punt 1j)
07-07-2022: Motie Verbied plastic en metalen serpentine.
18-07-2019: Amendement Verbied plastic en metalen confetti: aangenomen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022 vast te stellen, met de volgende wijzigingen: a. In de tekst bij het verblijfsontzeggingsartikel de verwijzing naar het eerste, tweede en negende lid van artikel 3:17 te schrappen (artikel 2:3 APV).

	b. De termijn voor het doen van een kennisgeving aan de burgemeester in verband met het houden van een manifestatie te wijzigen van 24 naar 48 uur en de maandag toe te voegen aan de uitzondering voor de zaterdag, zondag en feestdagen (artikel 2:6 APV). c. De verwijzing naar Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 te actualiseren en te vervangen door Verordening horeca gemeente Utrecht (artikelen 2:9, 2:28, 2:46, 3:5 APV). d. In de tekst bij het artikel speelgelegenheden een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:21 APV). e. De verwijzing naar de Drank- en Alcoholwet te actualiseren en te vervangen door Alcoholwet (artikelen 2:28, 2:47 APV). f. In de tekst bij het ondermijningsartikel een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:47 APV). g. De registratieplicht voor raamsekswerkers (artikel 3:16) en de verwijzingen naar die registratieplicht (artikelen 3:10, 3:11 en 3:15) uit de APV te schrappen. h. De verwijzing naar Plantenziektewet te actualiseren en te vervangen door Plantgezondheidswet (artikel 4:12 APV). i. Artikel 2:44 toe te voegen aan het experimentartikel om op termijn een verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (lokaal vuurwerkverbod) mogelijk te maken (artikel 1:9 APV). j. Serpentine toe te voegen aan het verbod op het gebruiken en verspreiden van confetti in de open lucht (artikel 4:5c APV).
Argumenten	
1.1	<u>De wijziging van de termijn voor het doen van een kennisgeving over een manifestatie is nodig vanwege de sterke toename van het aantal betogingen in de afgelopen jaren.</u>
	Het aantal betogingen is in de laatste 6 jaar meer dan verdrievoudigd. Waren het er in 2015 nog minder dan 75, in 2021 is dit aantal gestegen naar ca. 365 demonstraties. Daarbij is er niet alleen sprake van een stijging van de hoeveelheid demonstraties, ook is er een toename van risicovolle en complexe demonstraties en (bewust) niet aangekondigde demonstraties.
1.2	<u>Dit is nodig voor een zorgvuldige behandeling van kennisgevingen in verband met toenemende druk op de beschikbare openbare ruimte.</u>
	Er is sprake van een toenemende druk op de openbare ruimte in met name de binnenstad waar veel demonstraties plaatsvinden: de bevolking van Utrecht groeit, de (binnen)stad wordt intensief gebruikt voor evenementen, pop-up-fietsenstallingen en warenmarkten en er zijn regelmatig bouw- en wegwerkzaamheden. Een demonstratie vergt onder deze omstandigheden meer voorbereiding. Dit vraagt meer afstemming tussen verschillende samenwerkingspartners en dat kost tijd.
1.3	<u>De verlenging van de termijn maakt betere afstemming met en inzet van betrokken partijen mogelijk.</u>
	Vanwege de grote aantallen demonstraties die samengenomen doorlopend veel aandacht vergen in de voorbereiding en het verloop, dient een kennisgevingstermijn van 48 uur het belang van alle betrokkenen. Verruiming van de termijn komt ten goede aan het faciliteren van de uitoefening van het demonstratierecht. Zo kan er bij complexe demonstraties goede afstemming plaatsvinden over locaties, looproutes, begeleiding, wegafzettingen, stroomvoorziening en dergelijken. Dit vergt intensief overleg met de

	organisatoren van demonstraties, politie, toezichthouders, verkeersregelaars, omwonenden en externe partijen. Goede afstemming met alle betrokken partijen levert een beter gefaciliteerde demonstratie op. Daarnaast levert het tijdig informeren van stakeholders meer draagvlak en begrip op voor demonstranten. Bovendien kunnen organisatoren zelf profijt hebben van een uitgebreidere kennisgevingstermijn. Als er eerder een kennisgeving wordt gedaan, kan er eerder afstemming plaatsvinden en duidelijkheid aan de organisatoren worden gegeven. De beoogde wijziging van de kennisgevingstermijn heeft ten doel alle betrokkenen bij een demonstratie beter te kunnen informeren en ondersteunen.
1.4.	<u>De wijziging is nodig om kennisgevingen voor manifestaties die op maandag gehouden worden ook zorgvuldig te kunnen behandelen.</u>
	Als een manifestatie op een zaterdag, zondag of een feestdag wordt gehouden, moest de kennisgeving gedaan worden voor 12.00 uur op de werkdag daaraan voorafgaande (meestal vrijdag 12.00 uur). Dit in verband met de Termijnenwet, maar ook om nog een zorgvuldige behandeling (op een werkdag) van de kennisgeving mogelijk te maken. Verlenging van de kennisgevingstermijn betekent dat ook deze termijn een dag naar voren schuift naar de één na laatste werkdag (meestal donderdag 12.00 uur). Deze naar voren geschoven kennisgevingstermijn voor de zater-, zon- en feestdagen hield geen rekening met manifestaties die op maandagen plaatsvinden. De verruiming is van belang, omdat de gemeente in het weekend geen capaciteit heeft om demonstraties op te pakken. Ook draait de politie op beperkte capaciteit in het weekend. Met deze uitbreiding wordt gestreefd alle demonstraties zorgvuldig te behandelen.
1.5	<u>Een kennisgevingstermijn van 48 uur is redelijk.</u>
	Bij de inwerkingtreding van de Wet openbare manifestaties is -totdat de gemeenteraad een verordening met daarin regels over de schriftelijke kennisgeving had gesteld– door de wetgever de termijn voor een schriftelijke kennisgeving van een manifestatie op ten minste 48 uur vastgesteld. Ook wordt in de model-APV van de VNG deze termijn als voorbeeld genoemd vanuit het perspectief van de betogingsvrijheid zoals dat grondwettelijk en verdragsrechtelijk is vastgelegd. Daarnaast hanteren twee van de drie grootste gemeenten een kennisgevingstermijn van ten minste 48 uur. Een 48- uurstermijn sluit aan bij de huidige dagelijkse praktijk in Utrecht. Uit de evaluatie van de pilot van de verruiming van de kennisgevingstermijn blijkt dat 95% van de organisatoren minimaal 48 uur van tevoren een kennisgeving in dient. Het is tot dus ver niet gebleken dat de verruiming van de kennisgevingstermijn als een beperking op manifestaties wordt ervaren. Het verlengen van de kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur betekent niet dat een manifestatie, die niet of te laat is aangemeld, niet meer mogelijk is.
1.6	<u>De registratieplicht voor raamsekswerkers (artikel 3:16) en de verwijzingen naar die registratieplicht (artikelen 3:10, 3:11 en 3:15) uit de APV te schrappen.</u>
	De APV Utrecht bevat een registratieplicht voor raamsekswerkers. Om de registratieplicht te kunnen uitvoeren, moeten persoonsgegevens worden verwerkt. Voor de verwerking hiervan is toestemming gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen toestemming verleend, omdat er geen wettelijke basis is de persoonsgegevens te mogen verwerken en wetgeving ook niet binnen een redelijke termijn te verwachten is. Tegen dit besluit is door de gemeente Utrecht beroep aangetekend, waarna de rechtbank Den Haag het beroep ongegrond heeft verklaard. Ook de hoogste bestuursrechter, de Raad van State, heeft in zijn <u>uitspraak</u> van 23 december 2020 de gemeente Utrecht in het ongelijk gesteld. Er is vooralsnog geen wettelijke basis voor de gegevensverwerking ten behoeve van de registratieplicht van raamsekswerkers, daarom dient deze bepaling uit de APV te worden geschrapt. Ook moeten de verwijzingen naar deze registratieplicht uit de APV worden geschrapt.
1.7	<u>Toevoeging van artikel 2:44 aan het experimentartikel biedt de mogelijkheid om toe te werken naar een lokaal vuurwerkverbod.</u>

	Zo kan eerst nog verdere ervaring worden opgedaan met de uitbreiding van vuurwerkvrije zones op basis van artikel 2:44 APV. Daarna zou het experimentartikel ingezet kunnen worden om tijdelijk af te wijken van artikel 2:44, zodat er een algeheel verbod op het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling kan worden ingesteld. Het experimentartikel schrijft voor dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op de voorgestelde tijdelijke afwijking, voordat deze kan worden toegepast (artikel 1:9, derde lid, APV). Vervolgens zou - met de opgedane ervaring en na evaluatie van het experiment - een algeheel verbod definitief een plek kunnen krijgen in de APV. Bij het toewerken naar een lokaal vuurwerkverbod via het experimentartikel is het van essentieel belang dat dit vergezeld gaat van de benodigde handhavingscapaciteit, menskracht en middelen.
1.8	<u>Door het verbod op het gebruiken en verspreiden van confetti in de open lucht te verruimen met serpentine, wordt zwerfafval tegengegaan.</u>
	Wanneer serpentine in de open lucht wordt gebruikt of wordt verspreid kan het op de grond of in het water terechtkomen. Serpentine, dat niet van afbreekbaar papier is, is net als confetti schadelijk voor de omgeving en het welzijn van dieren.
1.9	<u>Door de overige aanpassingen wordt de APV gecorrigeerd, geactualiseerd en verduidelijkt.</u>

	- Artikel 3:17 kent geen negende lid, dat maakt de verwijzing incorrect. Ook naar het eerste en tweede lid hoeft niet expliciet te worden verwezen, aangezien artikel 3:17 slechts twee artikelleden kent.
	- Het opnemen van de ‘Verordening horeca gemeente Utrecht’ sluit aan bij geldende regelgeving, aangezien de Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 niet meer van kracht is.
	- In artikel 2:21 vierde lid staat een onjuiste verwijzing naar ‘onderdeel c’.
	  o Artikel 30c, eerste lid, onderdeel c Wet op de kansspelen kent onderdeel c. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar artikel 30c, eerste lid van de Wet op de Kansspelen.
	- Het opnemen van de Alcoholwet sluit aan bij een wijziging van de Drank- en Horecawet.
	  o Op 1 juli 2021 is de Drank- en Horecawet gewijzigd. De wet wordt voortaan aangeduid als Alcoholwet door wijziging van de citeertitel in artikel 49 van de wet. Om die reden wordt in de APV ‘Drank- en Horecawet’ vervangen door ‘Alcoholwet’.
	- In artikel 2:47 lid 10 wordt verwezen naar het achtste lid in plaats van het negende lid.
	- De Plantenziektenwet is komen te vervallen. De geldende wetgeving is de Plantgezondheidswet.

Financiën

Punt 1b: verlenging kennisgevingstermijn manifestaties van 24 naar 48 uur.
Het verlengen van de kennisgevingstermijn heeft geen financiële consequenties. De behandeling van dergelijke kennisgevingen wordt uit de algemene middelen bekostigd.

Punt 1i: toevoegen van artikel 2:44 aan het experimentartikel.
Deze wijziging heeft op dit moment geen financiële gevolgen. Vooralsnog moet geput worden uit bestaande middelen. Indien wordt toegewerkt naar een lokaal vuurwerkverbod via het experimentartikel is het van essentieel belang dat dit vergezeld gaat van de benodigde handhavingscapaciteit, menskracht en middelen.

Punt 1j: toevoegen van een verbod op het gebruiken en verspreiden van serpentine. Bij het vaststellen van de motie heeft de raad geen extra financiële middelen voor handhaving geregeld.
Handhaving geschiedt vanuit de bestaande financiële middelen en risico-inschatting. De handhavers richten zich op meldingen en het constateren van heterdaad situaties tijdens reguliere surveillance.

Punt 1a: herstel foutieve verwijzing verblijfsontzeggingsartikel.
Punt 1c: Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 vervangen door Verordening horeca gemeente Utrecht.
Punt 1d: herstel foutieve verwijzing in het artikel speelgelegenheden.
Punt 1e: Drank- en Horecawet vervangen door Alcoholwet.
Punt 1f: herstel foutieve verwijzing ondermijningsartikel.
Punt 1g: schrappen registratieplicht raamsekswerkers.
Punt 1h: Plantenziektewet vervangen door Plantgezondheidswet.
De wijzigingen genoemd onder punten 1a en 1c t/m 1h hebben geen financiële gevolgen.

Vervolg

Algemeen
Na vaststelling wordt het 'Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2010' op www.overheid.nl bekend gemaakt. Daarbij hoort ook een aan de wijzigingen aangepaste toelichting. De wijzigingen worden geconsolideerd verwerkt (opgenomen in de APV). Na de officiële bekendmaking op www.overheid.nl passen we Utrechtse webpagina www.utrecht.nl/apv aan.

Communicatie

Zie ook 'Algemeen' onder het kopje 'Vervolg'.

Met betrekking tot één wijziging vindt gerichte communicatie plaats:
Punt 1b: verlenging kennisgevingstermijn manifestaties van 24 naar 48 uur.
De website www.utrecht.nl/demonstraties wordt aangepast en de organisatoren van regelmatig terugkerende demonstraties worden daarnaast separaat geïnformeerd.

Bijlagen

Bijlage besluitvorming:
- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022.

Bijlagen informatief:
- Overzicht van de wijzigingen in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 na partiële herziening 2022.
- Raadsbrief Jaarwisseling 2022-2023.
- Raadsbrief Mogelijkheden APV-vergunning darkrooms.
- Evaluatie pilot verruiming kennisgevingstermijn.